

# ANALISA YURIDIS KEBERLAKUAN PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NO 16 TAHUN 2009 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH PROVINSI BALI TAHUN 2009 – 2029 DALAM KERANGKA FILSAFAT HUKUM.

Kadek Julia Mahadewi. S.H., M.H  
Juliamahadewi@gmail.com

## ABSTRACT

Dinamika yang muncul dimasyarakat yang merasa hak hak asasinya dilanggar oleh beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029 maka analisa secara normatif terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029 mutlak dilakukan untuk menghindari konflik yang berkepanjangan sekaligus menciptakan keadilan bagi seluruh masyarakat Bali. Adapun rumusan masalah yang diambil : Apakah pembentukan peraturan daerah provinsi Bali No 16 tahun 2009 sudah memenuhi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis dalam aspek keberlakuannya? dan Apakah peraturan daerah provinsi Bali No 16 tahun 2009 sudah mencerminkan nilai keadilan dalam masyarakat? Metode Penulisan yang dipergunakan metode hukum Normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dianalisis dengan metode analisis kritis (*critical analysis*) melalui pendekatan analisis komprehensif (*comprehensive analysis*). Adapun Simpulan yang didapat Pertama, menurut teori keberlakuan hukum, pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 sudah memenuhi unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam pembentukannya dan kedua Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Belum mencerminkan keadilan bagi masyarakat.

**Kata Kunci : Perda Tata Ruang Provinsi Bali, Filsafat Hukum**

## A. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar belakang

Bali merupakan satu kesatuan ruang, mencakup ruang daratan, laut, dan udara, dengan cakupan luas ruang daratan kurang lebih 563.666 Ha, merupakan satu kesatuan

ekosistem pulau kecil, serta merupakan bagian dari satu kesatuan ruang besar yaitu ruang wilayah negara Republik Indonesia. Pesatnya pengembangan pariwisata Bali telah memberikan kontribusi dalam bentuk terciptanya lapangan kerja dan investasi, yang pada sisi lain telah

mengakibatkan tingginya migrasi ke Pulau Bali, terutama pada wilayah Bali selatan, baik yang berasal dari wilayah Bali maupun luar wilayah Bali. Perkembangan pariwisata yang telah menghasilkan berbagai kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan, pada sisi lain juga telah menimbulkan berbagai masalah pembangunan, yang berimplikasi langsung terhadap daya dukung ruang, seperti: meningkatnya kebutuhan terhadap lahan, baik untuk permukiman maupun kegiatan kepariwisataan; meningkat dan pesatnya alih fungsi lahan pertanian; berkurangnya tutupan vegetasi wilayah; meningkatnya keterpusatan lalu lintas yang mengakibatkan kemacetan lalu lintas; meningkatnya jumlah lahan kritis; menurunnya tingkat pelayanan sarana dan prasarana wilayah; masalah sosial kependudukan dan lapangan kerja; serta memudarnya nilai-nilai budaya sebagai penanda jati diri masyarakat dan daerah Bali.

Permasalahan tersebut, yang juga merupakan isu-isu penataan ruang, merupakan tantangan berat bagi daerah Bali. Jika tidak ditangani segera, masalah tersebut akan menurunkan kualitas lingkungan, nilai budaya, dan daya tarik daerah Bali. Untuk mengatasi permasalahan tersebut dibutuhkan upaya - upaya pencegahan agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kelestarian lingkungan, baik fisik maupun sosial-budaya. Salah satu upaya yang harus

ditempuh adalah melakukan kegiatan penataan ruang yang mencakup proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pada tahap awal dari proses penataan ruang diperlukan adanya Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) sebagai matra ruang dari RPJPD Provinsi Bali, yang diharapkan mampu mewujudkan satu kesatuan tata ruang yang dinamis dan dapat mengantisipasi tuntutan perkembangan pembangunan yang mengarah kepada upaya-upaya pelestarian lingkungan sesuai dengan falsafah *Tri Hita Karana*. *Tri Hita Karana* berintikan unsur-unsur nilai keseimbangan hubungan antara manusia dengan Tuhan, antara manusia dengan manusia, dan antara manusia dengan lingkungannya.<sup>1</sup>

Sejak diundangkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029 telah terbit beberapa peraturan perundang-undangan baru di tingkat Nasional sebagai pelaksanaan dari Undang - Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dengan terbitnya peraturan perundang-undangan yang baru tersebut maka perlu dilakukan penyesuaian terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Perda provinsi Bali No 16 Tahun 2009

Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029 untuk menghindari terjadinya ketidakkonsistenan pengaturan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Lebih lanjut memperhatikan dinamika yang muncul dimasyarakat yang merasa hak hak asasinya dilanggar oleh beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029 maka analisa secara normatif terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029 mutlak dilakukan untuk menghindari konflik yang berkepanjangan sekaligus menciptakan keadilan bagi seluruh masyarakat Bali.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, akan diangkat suatu karya tulis Jurnal yang berjudul **ANALISA YURIDIS KEBERLAKUAN PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NO 16 TAHUN 2009 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH PROVINSI BALI TAHUN 2009 – 2029 DALAM KERANGKA FILSAFAT HUKUM.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

1.2.1 Apakah pembentukan peraturan daerah provinsi Bali No 16 tahun 2009 sudah memenuhi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis dalam aspek keberlakuannya?

1.2.2 Apakah peraturan daerah provinsi Bali No 16 tahun 2009 sudah mencerminkan nilai keadilan dalam masyarakat ?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

1.3.1 Untuk mengetahui unsur filosofis, yuridis dan sosiologis dalam pembentukan peraturan daerah provinsi Bali No 16 tahun 2009

1.3.2 Untuk mengetahui cerminan nilai keadilan dalam peraturan daerah provinsi Bali No 16 tahun 2009

## **1.4 Metode Penulisan**

Kajian yang dijadikan acuan dalam melakukan penelitian yang menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dianalisis dengan metode analisis kritis (*critical analysis*) melalui pendekatan analisis komprehensif (*comprehensive analysis*). Pendekatan tipe ini adalah peneliti mengungkapkan tidak hanya segi ketidaksempurnaan, tetapi juga segi keunggulan (secara filosofis, sosiologis, dan yuridis) dan sekaligus menawarkan solusi terhadap objek permasalahan yang dikaji.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Halim dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Peneletian tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Prasada, Jakarta, h.17

## B. PEMBAHASAN

### 2.1 Landasan teoritis

Peraturan daerah sebagai aturan hukum, dalam pembentukannya perlu memperhatikan prinsip – prinsip keabsahan. Prinsip keabsahan ini akan terkait dengan 2 hal penting yaitu kewenangan dan prosedur keberlakuan hukum. Disamping itu yang harus diperhatikan adalah persolan legitimasi yang berhubungan dengan keabsahan politis dan pembenaran, sehingga kekuasaan dapat diterima sebagai otoritas yang disebut juga dengan “*legal power*” yakni wewenang dan hal ini berkenaan dengan masalah substansi Peraturan Daerah yang dikaitkan dengan kebutuhan pengaturan di Daerah.

Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law* (1973) dan *General Theory of Norm* (1991) berjasa dalam menghadirkan ajaran mengenai validitas norma norma hukum). Validitas merupakan eksistensi spesifik dari norma – norma. Suatu norma dikatakan valid, berarti bahwa kita menerima atau mengakui eksistensinya . dengan perkataan lain kita menganggap bahwa itu mengandung “kekuasaan mengikat” bagi mereka yang yang menganggap perbuatannya diatur oleh Peraturan tersebut. Menurut Kelsen ada 4 bidang validitas norma hukum, yaitu :

1. Valid dari segi teritorial (*Territorial Spheres of Validity*). Norma itu akan

dianggap valid, apabila norma itu berperiada/*exist* di suatu daerah / teritorial tertentu

2. Valid dari segi waktu( *Temporal Spheres of Validity*). Suatu norma dianggap valid, pabila dalam norma itu sudah ditentukan kapan berlakunya bagi pengaturan perbuatan manusia
3. Valid dari segi personal atau (*Subjek Personal Spheres of Validity*). Validitas norma dari sudut personal, berbicara mengenai siapa yang harus melakukan atau menghindari perbuatan tertentu dalam waktu dan tempat tertentu dan
4. Valid dari segi material atau isi/objek (*Material Spheres of Validity*)

Lawrence M. Friedman juga memikirkan tentang keabsahan. Adapun pemikiran tentang keabsahan peraturan hukum , oleh Lawrence M. Friedman diberi terminology sebagai “*legitimacy*” dengan pengertian “*an attitude of respect or approval for law anf legal process; a sense the law as whole, or some parts, structure or process, is or are valid.* Atas dasar pengertian tersebut, dibedakan lagi menjadi 3 komponen legitimasi yaitu :

1. *Is a matter of official norm*
2. *Is a matter of the internal legal culture*
3. *Must command respect or approval from some part of the*

*public, the ruling class, the elite, the articulate middle class, or whoever holds power and wealth*

Kerangka analisis validity (keabsahan) secara lebih umum juga dikemukakan oleh Gustav Radbruch dengan 3 isu utama, yaitu : “*Juridical Doctrine of Validity, Sociological Doctrine Validity; Philosophical Doctrine of Validity*”.

Berdasarkan pada pemikiran diatas, analisis keabsahan Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan 3 cara yaitu :

1. Analisis pada pengaruh, yaitu untuk melihat bagaimana hak dan kewajiban itu harus dipatuhi atau dilaksanakan dengan baik oleh lembaga pelaksana maupun oleh masyarakat
2. Analisis terhadap ketentuan hukum positif, apakah ketentuan hukum positif yang ada secara proporsional telah memuat pengaturan pembentukan tentang Peraturan Daerah, baik pada aspek substansi maupun aspek hubungan wewenang antar organ yang ditetapkan membentuk Peraturan Daerah tersebut.
3. Adalah analisis keabsahan atas dasar aturan hukum. Kriteria aturan hukum tentu menggunakan instrument hukum positif yang telah ada terkait dengan pembentukan Peraturan

Daerah. Pada analisis ini secara langsung digunakan untuk menjawab apakah Peraturan daerah telah dibentuk sesuai dengan aturan hukum yang ada.

Adalah tidak berlebihan bahwa hukum itu sebagaimana dikatakan oleh CF. Louis, pada dasarnya merupakan sebuah living organism yang daya tahan hidupnya sangat bergantung pada pembaharuan dan penyempurnaan yang di dalamnya terdapat fungsi idiilnya seperti unsur – unsur kesusilaan, rasional akaliah, keduanya adalah bahan idiil dari hukum, sekaligus memperlihatkan fungsi riilnya yaitu unsur manusia dan masyarakat, alam lingkungan dan tradisinya.<sup>3</sup>

Tujuan akhir hukum adalah keadilan. Oleh karena itu, segala usaha yang terkait dengan hukum mutlak harus diarahkan untuk menemukan sebuah sistem hukum yang paling cocok dan sesuai dengan prinsip keadilan. Hukum harus terjalin erat dengan keadilan, hukum adalah undang – undang yang adil, bila suatu hukum kongkrit, yakni undang – undang bertentangan dengan prinsip – prinsip keadilan, maka hukum itu tidak bersifat normative lagi dan tidak dapat dikatakan sebagai hukum lagi. Undang – undang hanya menjadi hukum bila memenuhi

---

<sup>3</sup> Otje Salman, 2008, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, h. 59

prinsip keadilan. Dengan kata lain, adil merupakan unsur konstitutif segala pengertian tentang hukum.

Huijbers menambahkan alasan penunjang mengapa keadilan menjadi unsur konstitutif hukum :

- a. Pemerintah Negara manapun selalu membela tindakan dengan memperlihatkan keadilan yang nyata di dalamnya.
- b. Undang – undang yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan seringkali dianggap sebagai undang – undang yang telah usang dan tidak berlaku lagi
- c. Dengan bertindak tidak adil, suatu pemerintahan sebenarnya bertindak di luar wewenangnya yang tidak sah secara hukum<sup>4</sup>

Dalam dunia hukum, dikenal adanya tiga bentuk penguasaan keputusan norma hukum, yaitu (i) keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*), (ii) keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administrative menghasilkan keputusan administrasi Negara (*beschikings*) dan (iii) keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (*adjudication*) menghasilkan putusan (*vonnis*). Disamping itu adapula

yang dinamakan *beleidsregel* atau aturan kebijakan (*policy rules*) yang sering disebut quasi peraturan , seperti petunjuk pelaksanaan, surat edaran, instruksi dan sebagainya yang tidak dapat dikategorikan peraturan, tetapi isinya bersifat mengatur juga.<sup>5</sup>

## **2.2 Landasan Filosofis, Landasan Yuridis, dan Landasan Sosiologis dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali No 16 Tahun 2009**

Peraturan daerah merupakan instrument pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini disebabkan karena esensi otonomi daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheid*) dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*) kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang – undangan yang antara lain diberi nama Perda.

Terhadap Peraturan Daerah sebagai hasil dari kinerja Pemerintah daerah dan DPRD juga dapat dinilai sifat / karakter keberlakuan hukumnya seperti apa yang

<sup>4</sup> Ansori, Abdul Ghofur, 2006, *Filsafat Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h. 53

<sup>5</sup> Jimmly Asshiddiqie, 2007, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Gramedia, h.209

dikemukakan oleh Bruggink tentang keberlakuan hukum. Dalam hal ini Bruggink memberikan tiga kriteria berikut ini :

- a. Keberlakuan hukum secara factual/empiris : atas dasara pemikiran ini , aturan hukum dikatakan memiliki keberlakuan apabila memenuhi dua unsur : pertama, jika secara nyata aturan hukum itu dipatuhi oleh masyarakat yang diatur dalam ketentuan hukum itu, kedua : jika secara nyata aturan hukum itu ditegakkan oleh aparat yang diberi kewenangan untuk itu . Kedua, kriteria tersebut harus dapat dipenuhi oleh sebuah aturan hukum untuk dapat dikatakan bahwa aturan hukum itu berlaku secara efektif.
- b. Keberlakuan hukum secara secara formal/normative : atas dasar pemikiran ini, maka aturan hukum itu harus merupakan bagian dari sebuah sistem aturan yang berlaku (sistem hukum positif) . aturan hukum mempunyai nilai keberlakuan apabila aturan itu memiliki konsistensi hierarki. artinya aturan hukum itu harus sesuai dengan aturan hukum yang lebih tinggi , karena aturan hukum itu mendasarkan diri pada ketentuan yang lebih tinggi. Dalam kerangka pemikiran ini, maka sistem aturan membentuk suatu hieraki dari

aturan yang tertinggi dan terendah. Pada bagian ini , bahan analisisnya juga dikaitkan dengan pemikiran tentang validitas hukum atas dasar Stufenbau theory dari Hans Kelsen sebagai penganut positivism analitis. Kekurangan dari teori Stufenbau theory dari Hans Kelsen dapat dilengkapi dengan menunjuk pada fakta dan tetap merujuk pada pancasila yang sarat dengan nilai moral dan keadilan sosial sebagaai cita hukum bangsa Indonesia dan pokok kaidah Negara yang fundamental atau norma dasar Negara. Pemikiran dasarnya adalah bahwa hukum positif tertata atas berbagai tingkatan, puncak tertingginya adalah grundnorm. Menurut pemikiran Kelsen, grundnorm ini bersifat bebas nilai dan tidak dapat dicari secara yuridis dasar pengesahannya , karena tidak ditetapkan tetap diandaikan (diasumsikan) ada dan diterima sebagai dasar hierarkhi aturan agar hukum positif memperoleh pengesahan (validitas).

- c. Keberlakuan evaluative; konsep landasan keberlakuan evaluative memberikan suatu kriteria tentang berlakunya aturan hukum dalam

masyarakat jika aturan hukum itu bernilai . makna bernilai ini dapat ditinjau secara filosofis yaitu apakah isi ketentuan hukum itu dipandang benar dan bermanfaat bagi masyarakatnya. Ukuran kebenaran ini pada akhirnya akan bermuara apakah suatu aturan hukum memberikan manfaat bagi masyarakatnya. Ukuran kebenaran ini pada akhirnya akan bermuara apakah suatu aturan hukum memberikan manfaat bagi masyarakatnya atau tidak.

Di dalam ketentuan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan bagian penjelasan menyatakan bahwa kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan

Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.<sup>6</sup>

#### - **Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan citra hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan filosofis peraturan daerah provinsi Bali no 16 tahun 2009 merujuk pada Pancasila sebagai cita hukum merupakan sumber dan dasar serta pedoman bagi perda tersebut. Selain itu dalam ketentuan penjelasan peraturan daerah ini dijelaskan pula bawa Tri Hita Karana sebagai aspek filososis dalam pembentukan perda . Dijelaskan bahwa isu-isu penataan ruang, merupakan tantangan berat bagi daerah Bali terutama terkait dengan upaya pencapaian visi pembangunan Bali Untuk mengatasi permasalahan tersebut dibutuhkan upaya upaya pencegahan agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kelestarian lingkungan, baik fisik maupun sosial-budaya. Salah satu upaya yang harus ditempuh adalah melakukan kegiatan penataan ruang yang mencakup proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang,

---

<sup>6</sup> Penjelasan Umum UU No 12 Tahun 2011



dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pada tahap awal dari proses penataan ruang diperlukan adanya Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) sebagai matra ruang dari RPJPD Provinsi Bali, yang diharapkan mampu mewujudkan satu kesatuan tata ruang yang dinamis dan dapat mengantisipasi tuntutan perkembangan pembangunan yang mengarah kepada upaya-upaya pelestarian lingkungan sesuai dengan falsafah *Tri Hita Karana*. *Tri Hita Karana* berintikan unsur-unsur nilai keseimbangan hubungan antara manusia dengan Tuhan, antara manusia dengan manusia, dan antara manusia dengan lingkungannya. Penerapan unsur dari masing-masing falsafah tersebut dijelaskan sebagai berikut:

a. Unsur nilai keseimbangan dan keharmonisan hubungan antarmanusia dengan Tuhan, tercermin dalam bentuk upaya untuk melindungi tempat-tempat suci dan kawasan-kawasan suci yang diyakini memiliki nilai-nilai kesucian, sebagai tempat bagi manusia untuk menghubungkan diri dengan Tuhan, yang selanjutnya dalam RTRWP ini akan ditetapkan sebagai kawasan-kawasan yang harus dilindungi keberadaannya, baik yang berada di dalam kawasan lindung maupun kawasan budidaya.

b. Unsur nilai keseimbangan dan keharmonisan hubungan antara manusia dengan manusia tercermin dalam bentuk upaya penataan dan pengelolaan kawasan permukiman sebagai tempat atau ruang wadah manusia melakukan interaksi sosial secara aman, damai, dan beradab, serta mampu menjamin berkembangnya sumberdaya manusia secara optimal.

c. Unsur nilai keseimbangan dan keharmonisan hubungan antara manusia dengan alam lingkungan dicerminkan dalam bentuk upaya penataan dan pengelolaan sumberdaya alam untuk dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan, baik untuk kepentingan generasi Bali masa kini maupun generasi Bali masa depan.

#### **- Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan

dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis adalah keberlakuan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competencie*) pembuatan Peraturan Perundang – Undangan. Selain menentukan dasar kewenangan pembentukannya, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan dari suatu jenis Peraturan Perundang – Undangan.<sup>7</sup> Landasan yuridis kewenangan membentuk dan keberadaan suatu Peraturan perundang – Undangan sangat diperlukan. Tanpa dasar hukum tersebut pembentukan dan keberadaan suatu peraturan perundang – undangan menjadi tidak sah secara hukum.

Untuk keberlakuan yuridis ini, kita melihat beberapa teori dan pendapat berikut :

- (1) menurut Hans Kelsen, hukum itu berlaku secara yuridis, apabila penentuannya berdasarkan pada

kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (teori stufenbau)

- (2) menurut W. Zevenbergen, hukum itu berlaku secara yuridis, jika kaidah tersebut terbentuk menurut cara yang telah ditentukan<sup>8</sup>

Perda Provinsi Bali No 16 tahun 2009 dalam bagian konsideran menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali yang masa berlakunya sampai dengan Tahun 2010 sudah tidak sesuai lagi dengan kebijakan tata ruang nasional sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. RTRWP Bali telah disusun pada tahun 1988 dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 6 Tahun 1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Kemudian diubah pada tahun 1995 dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 4 Tahun 1996, tentang Perubahan Terhadap Peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 6 Tahun 1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang Daerah Tingkat I Bali, yang kemudian diubah lagi dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 4 Tahun 1999, terutama menyangkut jumlah

---

<sup>7</sup> Bagir Manan, 1992, *Dasar – Dasar Perundang – Undangan Indonesia*, IND-Hill.Co, Jakarta, h. 15

---

<sup>8</sup> Ibrahim, 2006, *Pernak – Pernik Yuridis Dalam Nalar Hukum*, UPT. UNUD, Denpasar, h.16

kawasan pariwisata. Selama kurun berlakunya Peraturan Daerah tersebut telah terjadi berbagai perkembangan kebijakan baru yang belum diakomodasi, sehingga kembali dilakukan perubahan dengan Perda Nomor 3 Tahun 2005. Terbitnya Undang-Undang Penataan Ruang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengakibatkan Perda tersebut perlu diubah lagi. Pasal 78 ayat (4) huruf b Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa semua peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi agar disusun atau disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang tersebut diberlakukan. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali.

#### **- Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Penyusunan RTRWP Bali ini secara teknis mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang selanjutnya

diintegrasikan dengan nilai-nilai kearifan lokal Bali yang terkait dengan penataan ruang. Terdapat empat pola pikir yang dipergunakan sebagai landasan dalam menyusun produk RTTWP Bali 2009-2029 ini, yaitu:

- a. Mendudukan pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional, sehingga rencana pembangunan daerah disusun untuk mensinkronkan dan memadukan pembangunan daerah dengan tujuan pembangunan nasional, termasuk implementasi programnya terkait penataan ruang.
- b. Mendudukan Bali sebagai satu kesatuan wilayah pengembangan ekosistem Pulau Kecil yang harus terintegrasi dalam satu kesatuan perencanaan, dimana perencanaan wilayah kabupaten/kota mengacu kepada perencanaan Provinsi, baik dalam hal pemanfaatan sumber daya alam, pemerataan pengembangan wilayah sesuai daya dukung, daya tampung, daya saing yang telah dimiliki, penerapan nilai kearifan lokal, maupun dalam memaksimalkan pemanfaatan peluang pembangunan dan meminimalkan resiko. Dalam pola pikir ini, Bali sebagai satu kesatuan wilayah provinsi dan sebuah pulau kecil dikelola berdasar prinsip

- satu pulau, satu perencanaan, dan satu pengelolaan (*one island, one plan, one management*).
- c. Mendudukan Bali sebagai sebuah wilayah yang memiliki nilai strategis nasional dan internasional, yang keunikan alam dan budayanya harus dipelihara secara berkelanjutan melalui keterpaduan pengembangan wilayah yang terintegrasi baik fisik dan spiritual (*sekala-niskala*) dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
  - d. Mendudukan Bali sebagai sebuah pulau kecil yang rentan terhadap pengaruh dan dampak perubahan iklim dan rawan bencana.

### **2.3 Cerminan Nilai Keadilan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009**

Peraturan Daerah merupakan norma hukum yang materinya bersifat mengatur dan berlaku umum, mengandung muatan abstrak, sehingga masih memerlukan tindak lanjut dalam tataran operasionalnya. Dalam konteks ini, Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan Kepala Daerah, sesuai dengan pendelegasian yang bersumber dari pasal-pasal materi Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Bagir Manan menjelaskan ciri

abstrak umum atau umum abstrak, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. Sebagai norma hukum Peraturan Daerah adalah instrumen/sarana bagi pemerintah untuk menjalankan roda/aktivitas pemerintahan, dan untuk menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan. Di samping itu berfungsi sebagai pengarah, perekayasa dan perancangan, serta pendorong perubahan dan perilaku warga masyarakat.<sup>9</sup>

Pada hakikatnya, Peraturan Daerah merupakan keputusan dalam arti luas, sebagai tujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum. Djoko Prakoso<sup>10</sup> menulis bahwa pada dasarnya Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dan masyarakat di daerahnya.

Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

<sup>9</sup> Bagir Manan, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, h.125

<sup>10</sup> Djoko Prokoso, 1985, *Proses Pembentukan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.1

Provinsi Bali Tahun 2009-2029 menuai kontroversi dari sejak pembentukan sampai ditetapkan menjadi Perda. 7 kabupaten/kota di Bali menolak pemberlakuan perda tersebut bahkan saat ini seluruh kabupaten/kota di Bali secara positif meminta agar perda tersebut segera direvisi. Hal yang paling pokok menjadi penolakan dalam perda tersebut adalah ketentuan mengenai radius kesucian pura sesuai Bhisama PHDI, ketinggian bangunan serta batas/ sempadan pantai.

Permasalahannya Perda RTRW Propinsi Bali yang mewujudkan ketahanan lingkungan mendapatkan tentangan dengan berbagai argumentasi dari sebageian besar kabupaten kota di Bali. Argumen yang digunakan adalah Perda RTRW Bali dipandang sebagai perda yang tidak akomodatif terhadap kepentingan kabupaten/kota terutama menyangkut peningkatan Pendapatan asli daerah (PAD). Perda ini dianggap akan menghalang-halangi peningkatan investasi di daerah tersebut sehingga menghambat peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Dari pendapat itu seolah-olah apabila Perda RTRW Propinsi Bali direvisi maka akan ada investasi dan ada peningkatan Pendapatan Asli Daerah, sehingga kesejahteraan rakyat di daerah tersebut akan meningkat. Namun siapa yang berani menjamin apabila Perda tersebut direvisi maka akan ada investasi dan ada peningkatan Pendapatan Asli Daerah,

sehingga kesejahteraan rakyat di daerah tersebut akan meningkat?

Dalam pembentukan Perda ini tentu saja tidak mengesampingkan fakta bahwa Bali juga bertumpu kepada sektor pariwisata. Sehingga dalam pengaturan penetapan kawasan strategis Bali dari sudut kepentingan pariwisata juga diatur dalam perda ini, artinya sektor pariwisata dipandang sebagai potensi besar untuk mewujudkan kesejahteraan warga Bali. Dengan demikian maka pariwisata Bali yang bertumpu pada budaya dan keindahan alam Bali harus dijaga kelangsungannya. Dalam konteks inilah ketentuan radius kawasan suci, ketentuan ketinggian bangunan serta sempadan pantai menjadi elemen yang krusial dalam pemanfaatan ruang Propinsi Bali.

Perda RTRW Propinsi Bali tahun 2009-2029 yang mengacu pada Undang-undang no 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, secara singkat dapat dikatakan sebagai sebuah peraturan yang cukup ideal dalam menjaga kelestarian lingkungan di Bali. Pasal 3 perda RTRW Bali secara tegas mendudukan tujuan perda ini adalah untuk mewujudkan ruang wilayah Propinsi Bali yang berkualitas, aman, nyaman, produktif, berjatidiri berbudaya Bali, dan berwawasan lingkungan berlandaskan Tri Hita Karana yaitu falsafah hidup masyarakat Bali yang memuat tiga unsur yang membangun keseimbangan dan keharmonisan hubungan

antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia, dan manusia dengan lingkungannya yang menjadi sumber kesejahteraan, kedamaian, dan kebahagiaan bagi kehidupan manusia. Dalam Perda RTRWP tersebut juga dimasukkan Sad Kertih yaitu enam sumber kesejahteraan yang harus dilestarikan untuk mencapai kebahagiaan lahir dan batin yang terdiri dari atma kertih, wana kertih, danu kertih, segara kertih, jana kertih dan jagat kertih.<sup>11</sup>

Diantara komitmen hukum yang harus ditegakkan segera adalah problem peraturan daerah yang dibuat sekedar memanfaatkan euforia reformasi. Jika dilacak ke belakang mengapa kontroversi produk hukum bermasalah itu terjadi, secara normatif sebagai akibat tarik ulur antara pusat dan daerah. Pada satu sisi, negara kesatuan mengkehendaki *enheidstaat*, sedangkan di sisi lain otonomi daerah mengkehendaki *autonomistaat*. Tarik ulur ini memang telah terjadi sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahkan sejak penjajahan Belanda. Ternyata membuat sebuah kebijakan hukum dalam bingkai kebhinekaan bukan perkara mudah, terutama justru pada aspek teknisnya. Apalagi aspek

politis sangat kental sangat kental berlindung dibalik isu demokratisasi, hak asasi manusia, pemertaan, kesenjangan dan lain – lain. Lebih dari itu saatnya mengkritisi setiap kelahiran produk hukum tidak hanya di pusat tetapi juga di daerah. Dengan begitu maka peraturan daerah itu jelas konsepnya, jelas hirarkinya, jelas pula visi misi dan arahnya, serta memenuhi persyaratan formil dan materiil sebuah produk hukum. Tarik ulur kewenangan ini telah berdampak kepada inkonsistensi dalam penegakan hukum sekaligus kontra produktif terhadap nilai – nilai filosofis, politis, yuridis dan sosiologis bagi kemajuan masyarakat itu sendiri.

Konflik kepentingan disini : dari segi administratifnya dilihat dari ketentuan pasal 1 angka 41 dan angka 64.

Ketentuan Pasal 1 angka 41 berbunyi sebagai berikut:

Kawasan Tempat Suci adalah kawasan di sekitar pura yang perlu dijaga kesuciannya dalam radius tertentu sesuai status pura sebagaimana ditetapkan dalam *Bhisama Kesucian Pura* Parisadha Hindu Dharma Indonesia Pusat (PHDIP) Tahun 1994.

Dalam rencana draf perubahan perda dirubah menjadi

“41. Kawasan Tempat Suci adalah kawasan di sekitar pura untuk menjaga kesucian dan melindungi keberadaan pura.”

Ketentuan pasal 1 angka 64 berbunyi

*Bhisama Kesucian Pura* adalah norma agama yang ditetapkan oleh Sabha Pandita PHDI Pusat, sebagai pedoman pengamalan ajaran Agama Hindu tentang kawasan kesucian pura

---

<sup>11</sup> Diakses dari <http://wisatadiubud.blogspot.com/2011/02/kontroversi-diterapkannya-perda-rtrwp.html>

yang belum dijelaskan secara lengkap dalam kitab suci.

Dalam rencana draf perubahan perda dirubah menjadi

“64. *Bhisama* adalah norma agama yang ditetapkan oleh Sabha Pandita PHDI Pusat, sebagai pedoman pengamalan ajaran Agama Hindu.”

Jadi definisi izin yang termasuk kawasan suci ini di satu sisi izin itu dikeluarkan pemertintah, namun di sisi lain eksistensi masyarakat adat yang notabene mengklaim kepemilikan yang diberi izin itu lalu bertahan menjadi hak – haknya. Disini konflik dapat menjadi tak terkendali. Dalam konteks inilah tarik ulur kewenangan itu harus diakhiri karena jelas merugikan atau kontraproduktif dengan cita – cita memajukan masyarakat. Sebagai catatan setiap implikasi dari inkonsistensi sebuah produk hukum akan memunculkan ketidakpastian hukum. Kedua, implikasi teknisnya akan merusak objek regulasi itu sendiri. Ketiga, memunculkan konflik kepentingan yang penyelesaiannya pun tidak mudah

## C. PENUTUP

### 3.1 Simpulan

Simpulan yang dapat ditarik dari uraian pembahasan diatas adalah :

1. Menurut teori keberlakuan hukum, pembentukan peraturan daerah Provinsi Bali No 16 Tahun 2009 sudah memenuhi unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam pembentukannya. Landasan filosofis yang dianut adalah Pancasila sebagai cita hukum dan sebagai pedoman dalam peraturan daerah tersebut. Selain itu terdapat nilai filosofis masyarakat Bali yaitu : nilai Tri Hita Karana. Landasan yuridis dalam perda ini dilihat dari rumusan penjelasan perda yang menyatakan bahwa selama kurun waktu berlakunya perda sebelumnya telah terjadi perkembangan kebijakan baru yang belum diakomodasi, sehingga perlu dilakukan perubahan perda. Landasan sosiologisnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat.
2. Perda Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 belum mencerminkan nilai keadilan di masyarakat. Sebab masih terjadi konflik kepentingan diantara masyarakat dan pemerintah menyangkut beberapa elemen krusial. Elemen krusial tersebut adalah : ketentuan radius kawasan suci, ketentuan tinggi bangunan serta sempadan sungai

### 3.2 Saran

#### 1. Pemerintah

Peraturan daerah yang memuat elemen – elemen krusial ini menjadi pelajaran yang berharga bahwa konsep Negara hukum yang kita anut belum sepenuhnya sesuai dengan cita – cita konstitusi. Untuk itulah perlu mengoptimalkan pengujian materi perda. Dengan adanya pengujian tersebut, setiap peraturan daerah akan terseleksi dengan cermat dan jelas. Sehingga tidak menimbulkan implikasi yang luas.

*Peneletian tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Prasada, Jakarta.

Manan, Bagir, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung

Manan, Bagir, 1992, *Dasar – Dasar Perundang – Undangan Indonesia*, IND-Hill.Co, Jakarta

Prakoso, Djoko, 1985, *Proses Pembentukan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Ibrahim, 2006, *Pernak – Pernik Yuridis Dalam Nalar Hukum*, UPT. UNUD, Denpasar.

Salman, Otje, 2008, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung.

### D. DAFTAR PUSTAKA

#### BUKU

Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Gramedia, Jakarta.

Ghofur Ansori, Abdul, 2006, *Filsafat Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Halim dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada*

#### PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

Undang – Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

Peraturan Daerah Provinsi Bali No 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Bali Tahun 2009-2029